

LOS COSTOS DE LA ANTICORRUPCIÓN: BALANCEANDO LIBERTAD E IGUALDAD EN LA REGULACIÓN DEL FINANCIAMIENTO ELECTORAL*

FEDERICO MAXIMILIANO MANTIÑÁN **

NICOLÁS DANIEL ZARA ***

Resumen: El presente trabajo tiene por objeto analizar algunos aspectos comunes de la regulación del financiamiento electoral a la luz de las tensiones que se suscitan entre las políticas anticorrupción y los valores democráticos de libertad e igualdad. En primer lugar, analizaremos la influencia del origen del dinero según se trate de financiamiento integrado exclusivamente con fondos públicos o por aportes de personas privadas: la presencia excluyente de uno u otro generará diferentes dinámicas de corrupción, que hacen preferible un esquema de financiamiento mixto. Seguidamente, trataremos algunas cuestiones relativas al financiamiento privado de campaña con énfasis en los denominados “gastos independientes”, no regulados por la ley argentina. En particular, se discutirá su naturaleza jurídica y las implicaciones en términos de libertades que puede suponer su regulación, según sean aquellos asimilados a expresión política o al ejercicio de simples derechos patrimoniales. A continuación, nos detendremos brevemente en la cuestión de la participación de las personas jurídicas en el financiamiento de campañas electorales. Finalmente, abordaremos la relación de las políticas de transparencia electoral con las libertades individuales y los principios igualitarios democráticos, y su interrelación con el resto del entramado regulatorio de financiamiento electoral.

* Este trabajo obtuvo el primer premio en XVI Concurso de Ensayos “Dr. Ignacio Winizky” sobre Anticorrupción y Transparencia.

** Abogado (UBA). Becario del Programa de Intercambio de la Facultad de Derecho (UBA) en The University of Texas at Austin, School of Law (2016). Relator en la Sala III de la Cámara CAyT y docente en la asignatura “Teoría General del Derecho” (cátedra del Dr. Carlos Rosenkrantz).

*** Abogado, Universidad de Buenos Aires. Master of Laws (LL.M.), Tulane University Law School.

Palabras clave: corrupción — financiamiento de campaña — derecho electoral — libertad — igualdad — contribuciones electorales — gastos electorales — gastos independientes — gastos de terceros — transparencia — rendición de cuentas

Abstract: This paper’s aim is to analyze some common aspects of campaign finance regulation, in light of the tensions that arise between anti-corruption policies and the democratic values of liberty and equality. First, we will analyze the different corruption dynamics that emerge when campaigns are financed exclusively with either public funds or with contributions from the private sector, as a result of which a mixed-sourced financing system might be the most desirable alternative. After that, we will focus on some issues concerning private money in campaign financing, with emphasis in the so-called independent expenditures, which are not regulated under Argentine law. Particularly, we will discuss its very nature, and the legal consequences resulting from their treatment as either speech rights or property rights. Then, we will briefly address the role of corporations in campaign financing. Finally, we will examine the relation between transparency policies and individual liberties as well as egalitarian principles, and the connections between such policies and the rest of the campaign financing regulatory scheme.

Keywords: corruption — campaign financing — election law — liberty — equality — campaign contributions — campaign expenditures — independent expenditures — third party expenditures — transparency — accountability

I. INTRODUCCIÓN

Si los siglos XIX y XX se caracterizaron por haber dado respuesta a la pregunta “¿queremos o no democracia?”, el principal planteo para resolver en el siglo XXI pareciera ser “¿qué tipo de democracia queremos?”.¹

Mejorar la calidad democrática de nuestras sociedades es un ideal inobjetable, pero no por ello exento de dificultades. En este sentido, tal vez la barrera más significativa que encuentren las democracias liberales occidentales para su desarrollo sea la lucha contra la corrupción política.

1. PRZEWORSKI, *¿Qué esperar de la democracia? Límites...*, pp. 36-43.

En esta cruzada, el punto de partida es desalentador: Rose-Ackerman plantea que la eliminación total de la corrupción jamás podrá ser un objetivo real a considerarse.² Por el contrario, los esfuerzos deben estar orientados a establecer medidas para limitarla y reducir sus consecuencias. Pero tales esfuerzos jamás serán inocuos, en la medida en que todo avance estatal en la prevención de la corrupción traerá aparejado costos en materia de derechos.³

De allí se sigue que *ninguna regulación será neutral*: la adopción de un marco regulatorio en la materia implica una decisión previa respecto de qué derechos estamos dispuestos a ceder y en qué medida.

En este trabajo nos ocuparemos, en particular, de una especie de corrupción que afecta directamente a los tres ideales fundamentales de cualquier concepción de democracia: *autogobierno, libertad e igualdad*.⁴ Nos referimos a la corrupción en materia de financiamiento electoral.

Si consideramos a la lucha contra la corrupción electoral como un interés estatal digno de perseguir, fundamental para proteger la idea de autogobierno —sin la cual una democracia no puede ser considerada tal ni bajo los estándares menos exigentes—, entonces todo se reduce a cuánto estamos dispuestos a ceder, en materia de libertad o de igualdad, para asegurar elecciones limpias y competitivas.

El presente trabajo tiene por objeto analizar algunos aspectos comunes de la regulación del financiamiento electoral a la luz de las tensiones que se suscitan entre las políticas anticorrupción y los valores democráticos de libertad e igualdad.

En primer lugar, analizaremos en el punto II la influencia del origen del dinero destinado a gastos electorales, según se trate de fondos provenientes de las arcas estatales o de personas privadas. La presencia excluyente de uno u otro generará diferentes dinámicas de corrupción, que hacen preferible un esquema de financiamiento mixto.

Luego, trataremos en el punto III algunas cuestiones relativas al financiamiento privado de campaña. Comenzaremos por las deficiencias que presentan las regulaciones que establecen límites máximos a donaciones y gastos totales de campaña. Intentaremos advertir acerca del peligro que si-

2. ROSE-ACKERMAN, *La corrupción y los gobiernos: causas...*, p. 94.

3. Para un análisis acabado de la cuestión, ver HOLMES & SUNSTEIN, *El costo de los derechos...*

4. PRZEWORSKI, *¿Qué esperar de la democracia? Límites...*, p. 40.

gnifica la ausencia de tratamiento, en la ley argentina, de los denominados gastos independientes, y de las implicaciones en términos de libertades que puede suponer su regulación. Seguidamente, nos detendremos brevemente en la conveniencia y justificación de la participación de las personas jurídicas en el financiamiento de campañas electorales.

Finalmente, el punto IV versará acerca de las políticas de transparencia electoral y su aparente efecto ampliatorio tanto de las libertades individuales como de los principios igualitarios democráticos. Analizaremos si estas políticas menoscaban algún aspecto del derecho a la privacidad, particularmente el ejercido en el marco de la participación política.

II. SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO

Los salarios del staff de campaña, la realización de encuestas y *focus groups*, las giras, actos y concentraciones masivas, los espacios en medios masivos de comunicación, la producción de spots, la impresión de boletas, el afichaje y la panfletería, entre muchos otros gastos, hacen de las campañas electorales una actividad muy onerosa.⁵ Esto especialmente cierto en un sistema electoral como el argentino, con primarias abiertas, simultáneas y obligatorias, y elecciones generales a doble vuelta.

Según los fondos con los que cuentan los candidatos para costear las campañas, provengan totalmente del sector público, íntegramente del sector privado, o estén compuestos por elementos de ambos, el financiamiento de una campaña electoral se clasifica en: (i) privado, (ii) público o (iii) mixto.

II.A. Financiamiento privado

Dada la onerosidad de llevar adelante una campaña electoral, un sistema de financiamiento íntegramente privado arrastra consigo a la abrumadora mayoría de la población fuera de la disputa por los cargos electivos. Dejar el financiamiento electoral librado a los aportes que cada candidato

5. El periodista Hugo Alconada Mon afirma que, para participar con chances de ganar en una elección presidencial en la Argentina, un candidato debe erogar aproximadamente 100 millones de dólares. ALCONADA MON, “Una campaña cuesta cien millones de...”.

pueda conseguir tiene como corolario lógico que quienes no cuentan con los recursos necesarios para solventar sus propias campañas, o con los contactos y el tiempo necesarios para reunirlos, son automáticamente excluidos de la contienda electoral. La política se convierte en una actividad exclusiva de millonarios, quebrándose así el principio de igualdad ante la ley.

El otro argumento comúnmente utilizado en contra de un sistema de financiamiento íntegramente privado tiene que ver con evitar la corrupción. En un sistema financiado total o mayoritariamente por capitales privados, los grandes actores del mercado adquieren la capacidad de elegir qué ciudadanos están habilitados para ser candidatos y, de entre ellos, cuáles llegarán con chances al final de la carrera electoral. El primero de estos fenómenos fue bautizado como “la primaria de la riqueza”:⁶ antes de lanzar su candidatura a un cargo electivo, un ciudadano debe obtener el compromiso de grandes actores del sector privado con el financiamiento de su campaña, el que a su vez dependerá del grado de aceptación que estos tengan respecto de su plataforma, o de las medidas que les prometa en avance de sus intereses particulares. Pero ese es solamente el inicio del problema. Una vez elegidos los candidatos que lograrán participar de la contienda tan solo tendrán posibilidades reales de imponerse aquellos que logren conseguir la mayor cantidad de dinero. En muchos casos, el financiamiento privado viene acompañado de promesas, concesiones o tratos preferenciales por parte de los candidatos a sus mayores aportantes, a menudo corporativos. De modo que, si se deja el financiamiento electoral librado al arbitrio del sector privado y con escasa o nula participación estatal, la agenda política de los candidatos que participan —y más aún, la de aquellos que ganan elecciones— estará fuertemente contaminada por las prioridades económicas y políticas de sus aportantes, las que además les son manifestadas a puertas cerradas, en encuentros de los que no existe, en general, registro alguno.

En el caso particular argentino, el Artículo 38 de la Constitución, introducido en la reforma de 1994, sienta las bases constitucionales del régimen de partidos políticos en la Argentina.⁷ Su texto erige a los partidos en

6. RASKIN & BONIFAZ, “Equal Protection and the Wealth Primary”, pp. 274-275.

7. “Artículo 38. Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos

instituciones fundamentales del sistema democrático y les garantiza, entre otros derechos, el libre ejercicio de sus actividades y la difusión de sus ideas. Por otra parte, pone en cabeza del Estado la contribución al sostenimiento económico de sus actividades y la capacitación de sus dirigentes, y les exige, como contrapartida, publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio.

Dado que la participación en elecciones es una actividad inherente a la naturaleza y existencia de los partidos políticos, creemos que el sostenimiento constitucionalmente exigido alcanza a esa actividad, por lo que cualquier interpretación en contrario resultaría irrazonable.⁸

II.B. Financiamiento público

Sentada la inconveniencia de un financiamiento íntegramente privado y, para el caso argentino, su inconstitucionalidad, corresponde analizar los méritos de un sistema de campaña financiado íntegramente con fondos provenientes del Estado.

La abrumadora mayoría de los sistemas electorales garantiza a los partidos políticos ciertos recursos económicos de origen público para afrontar sus campañas.⁹ Ordinariamente, esto se instrumenta mediante transferencias, previstas en el presupuesto, de dinero obtenido a través del sistema ordinario de rentas. Incluso para los partidarios de un Estado mínimo, el financiamiento de la actividad electoral con recursos tributarios no es menos fundamental que el del sistema de salud o de seguridad, en tanto se trata de una función esencial del Estado.

Sin embargo, la cuestión adquiere ribetes más complejos cuando se trata de un sistema de financiamiento íntegramente estatal, que no deja lugar para contribuciones privadas. Es que si los individuos están obligados

electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas. El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes. Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio".

8. Así lo ha entendido el Legislador nacional al reglamentar la materia en la ley de Financiamiento de los Partidos Políticos (26.215) y normativa concordante, estableciendo un sistema mixto de financiamiento de los partidos políticos, en virtud del cual se asegura a los partidos aportes provenientes del Estado Nacional, al tiempo que les permite obtener otros del sector privado, personas físicas (afiliados o no) o jurídicas.

9. ALEXANDER, "Election Finance", p. 75.

a sostener las campañas políticas con sus tributos —sin poder elegir el destino específico de su dinero—, no parece razonable que se les restrinja la libertad de ir más allá de lo estrictamente obligatorio y aportar voluntariamente a una o más campañas de candidatos de su interés. En efecto, se consagraría un principio por el cual solamente se permite el financiamiento forzoso —no así el voluntario— de las campañas electorales. Amén de lógicamente difícil de articular, este principio luce cuestionable a la luz del ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, y de su libertad de asociación.

Otra objeción posible tiene que ver con la finitud de los recursos económicos del Estado y la dificultad de que entregue a cada candidato una suma suficiente para llevar adelante su campaña sin necesidad de recurrir a fuentes externas de financiamiento. Ello solo parece posible en el marco de un Estado rico y un sistema bipartidista. Si alguno de estos presupuestos no se configura, puede ocurrir que ninguno de los candidatos cuente con los medios necesarios para comunicar eficazmente su mensaje, en cuyo caso los votantes se encontrarían en peores condiciones de tomar una decisión informada.

También puede cuestionarse la efectividad de esta modalidad como medida de anticorrupción. Atento a lo fundamental que resulta el dinero en el resultado de una elección, es de esperar que este tipo de sistema genere más incentivos para recaudar dinero privado en secreto que para dejar de hacerlo por completo. Los mecanismos que se generan ante la prohibición de una conducta aceptada socialmente y largamente establecida tienden a su ocultamiento y no a su erradicación.¹⁰

Asimismo, podría sostenerse que la prohibición de financiamiento privado favorece a los candidatos que ya ocupan un cargo electivo y buscan la reelección frente a los que compiten con ellos por esos escaños, pues cuentan con mecanismos de financiamiento público “encubierto”, que les otorgan enormes ventajas. Veamos un ejemplo del Poder Ejecutivo y otro del Poder Legislativo.

En la Argentina, el partido que detenta el Poder Ejecutivo controla la publicidad oficial de gestión, que se encuentra laxamente regulada en una serie de normas dispersas y asistemáticas.¹¹ Esto implica miles de minutos

10. Con respecto al fenómeno social del “desplazamiento de la corrupción”, ver ROSE-ACKERMAN, *La corrupción y los gobiernos: causas...*, pp. 53-57.

11. Poder Ejecutivo Nacional, Decreto 357/02, Decreto 1344/07 reglamentario de la Ley 24.156, Decreto 984/09, Decreto 151/15, Decreto 725/16. República Argentina, Código

en medios de comunicación que pueden ser usados como una poderosa arma proselitista, con dos ventajas adicionales: solo dispone de ella el partido gobernante, y es también financiada por los contribuyentes. Además, está excluida del régimen que circunscribe la publicidad electoral al término de duración de la campaña. Así, el partido gobernante puede hacer proselitismo (vía publicidad oficial o en el marco de la campaña propiamente dicha) en cualquier momento y con dinero presupuestado especialmente a esos fines, mientras que los candidatos opositores deben limitarse a hacerlo con dinero recaudado por ellos mismos, o con dinero público en la oportunidad y en las formas prescritas por el Código Electoral.¹²

Por su parte, los legisladores nacionales cuentan con un elevado salario que les permite solventar sus necesidades básicas y, al mismo tiempo, llevar adelante una campaña. Los viáticos asignados les permiten recorrer la provincia a la que representan, así como viajar a la Capital cuando lo consideren necesario. El reglamento de las Cámaras no castiga las inasistencias, lo cual les permite ausentarse por largo tiempo y dedicarse a la campaña. Por último, cuentan con cuerpos permanentes de asesores a su disposición. Y todo ello costado por los contribuyentes; a diferencia de su contraparte, que deberá sufragar esos gastos ella misma.

De lo expuesto no se sigue que esta desventaja sea exclusiva de un sistema de financiamiento íntegramente estatal. Sin embargo, el efecto que tiene en este tipo de sistema es mayor: los candidatos que apuntan a ocupar el lugar detentado por los funcionarios que buscan su reelección no pueden ser financiados por agentes externos a fines de "compensar" las ventajas comparativas que el sistema ofrece a sus rivales.¹³

En conclusión, dos intereses nos alejan del financiamiento íntegramente privado: la igualdad, por vedar la participación política a personas que no cuentan con grandes fortunas y la anticorrupción, en función del fenómeno conocido como la "primaria de la riqueza". En tanto, si bien un sistema de financiamiento totalmente público rompe con el primero de estos problemas, no está claro que la influencia del dinero privado en las

Electoral Nacional.

12. República Argentina, Código Electoral Nacional, Art. 64 bis, ter y quater, introducidos por la ley 27.337.

13. Sobre las ventajas que brindan los límites al financiamiento privado a los políticos que buscan su reelección por sobre sus competidores, ver ACKERMAN, *Crediting the Voters: A New Beginning...*

políticas públicas se reduzca sustancialmente. Además, dada la finitud de los recursos estatales, y salvo en condiciones excepcionales, el financiamiento no es suficiente para todos, peligrando así el alcance y efectividad del discurso de los partidos. Adicionalmente, un sistema de financiamiento público otorga enormes ventajas a los políticos que buscan su reelección frente a quienes compiten con ellos electoralmente por sus cargos. Sobre la base de ello, no resulta sorprendente que en el derecho comparado exista un franco predominio de los sistemas mixtos de financiamiento.

Analizada la dinámica del dinero público en las campañas electorales, el próximo punto abordará algunas cuestiones relativas al comportamiento del dinero privado dentro de un sistema de financiamiento mixto.

III. LÍMITES Y RESTRICCIONES AL DINERO PRIVADO

En relación con el financiamiento privado de campañas electorales, y a los fines de evitar dinámicas de intercambio de favores entre financistas y beneficiarios de dicho financiamiento, los países establecen topes en el monto de dinero que los sujetos pueden aportar y limitaciones en cuanto a quienes pueden hacerlo.

Los dos montos máximos generalmente estipulados en las legislaciones locales son (i) los límites a contribuciones o donaciones y (ii) los límites a gastos electorales de campaña.

Entendemos por contribución o donación al pago, en dinero o en especie, que una persona o grupo de personas hace a una campaña política. Este límite tiene por objeto la reducción de la influencia indebida de privados en la esfera de decisiones propia de la política. Cuando este tipo de restricciones no existe, aumentan las chances de que un candidato reciba grandes cantidades de dinero por parte de la misma persona, quien podría exigirle a cambio la toma de ciertas decisiones políticas que favorezcan a sus intereses, en caso de llegar al poder. Existe acuerdo en torno al rechazo de este tipo de situación, por lo que el establecimiento de límites a contribuciones no despierta mayores objeciones.

Por su parte, es común encontrar topes máximos a gastos electorales de las campañas, es decir, cantidades máximas de dinero que se permite gastar a cada una de ellas en relación con la elección de un candidato. Ello para establecer si existe correlación entre lo gastado por una campaña y los ingresos por ella declarados.

III.A. La discutida naturaleza de los gastos independientes

El derecho argentino establece límites máximos para contribuciones¹⁴ y para gastos totales de campaña.¹⁵ Sin embargo, existe una forma de evadir esos límites con relativa facilidad, que no está prevista en la normativa vigente ni en el proyecto de ley en la materia, que cuenta con media sanción del Senado de la Nación.¹⁶ Consideramos de vital importancia introducir el tema y exhortar al Poder Legislativo a anticiparse a esta práctica, ya extendida en otros países del mundo.

Se trata de los llamados gastos de terceros o *gastos independientes*. Un gasto independiente es toda erogación que una persona o grupo de personas realiza en la comunicación de un mensaje en favor o en contra de la elección de uno o más candidatos, de forma independiente, sin vinculación con o aquiescencia de alguna campaña. Piénsese, por ejemplo, en los afiches que pudiese diseñar, imprimir y colocar un particular, de manera anónima y sin ninguna coordinación con la campaña del candidato de su preferencia.

Su regulación, empero, no está exenta de dificultades. Los límites antes mencionados a las contribuciones y a los gastos totales de campaña son regulaciones de clara naturaleza patrimonial en pos de la consecución de un objetivo estatal importante como lo es evitar la corrupción en la política. El gran problema con los gastos independientes es que su misma naturaleza es objeto de controversia.

Dada su finalidad —la elección de un candidato y/o la derrota de otro—, los gastos independientes tienen un alto contenido expresivo. A diferencia del caso de las contribuciones, en el que el dinero es entregado a la campaña, y es esta la que lo transforma en expresión (u otra cosa) una vez que lo recibe, los gastos independientes permiten a quien los realiza expresarse y comunicar un mensaje sin intermediarios. Es en este sentido

14. En el derecho argentino se define al “financiamiento privado” como “toda contribución en dinero, o estimable en dinero, que una persona física efectúe a una agrupación política, destinado al financiamiento de gastos electorales” (art. 44 bis de la Ley 26.215 de Financiamiento de los Partidos Políticos).

15. Respecto de los límites a los gastos electorales de campaña, ver art. 45 de la Ley 26.215 de Financiamiento de los Partidos Políticos.

16. Ver proyecto de ley N° S-3730/18 de modificación del Régimen de financiamiento de los partidos políticos.

que algunos consideran a estos gastos como inescindibles del mensaje que buscan comunicar, puesto que sin dinero no hay panfletos, afiches o espacios en medios de comunicación. Los gastos independientes, entonces, *son* expresión. Siguiendo esa línea de razonamiento, regular los gastos independientes efectuados por una persona implica ponerle un coto a la *cantidad de expresión* que le es permitida.¹⁷ Esto es especialmente cierto cuando los topes legales son tan bajos que impiden acceder a medios eficaces para comunicar de manera efectiva.

A su vez, existen argumentos para sostener que los límites a gastos independientes, en tanto meras erogaciones de dinero, forman parte del ejercicio del poder de policía estatal en relación con los derechos de propiedad de los ciudadanos. Desde ese punto de vista, las restricciones a gastos resultan completamente razonables. La diferencia entre gastos independientes y contribuciones puede ser vista como artificial. En todo caso, lo que esa distinción permite es burlar tanto los límites legales a contribuciones individuales de campaña (haciéndolos pasar por gastos a título personal) como a gastos totales de campaña (haciéndolos pasar por gastos de terceros, y no del candidato). En cualquier caso, aun si esa distinción tuviera algún sentido, el dinero sigue siendo precisamente eso: dinero. Y sigue estando protegido por el derecho de propiedad, y no amparado por la libertad de expresión. Su naturaleza jurídica no cambia en virtud de lo que se vaya a adquirir con él. Gastar dinero es una conducta, no es expresión. Por lo demás, la existencia de límites a gastos independientes no obsta a que cada persona se exprese, optando por los medios más eficaces que tenga a su alcance dentro de los parámetros permitidos.

De modo que reglamentar la cantidad de dinero que se puede gastar en comunicar un mensaje a favor o en contra de la elección de un candidato no es un avance sobre la libertad de expresión. Se trata, por el contrario, de evitar que se franqueen los límites a los aportes de campaña mediante la distinción —artificial— entre contribuciones y gastos independientes.

17. La cuestión fue analizada en profundidad por la Corte Suprema de los Estados Unidos en el caso “Buckley v. Valeo” (1976), en el que se sostuvo: “una restricción a la cantidad de dinero que una persona o grupo de personas realiza en una comunicación electoral durante la campaña necesariamente reduce la cantidad de expresión al restringir el número de temas discutidos, la profundidad de su exploración y el tamaño de la audiencia a la que alcanza. Esto es así porque prácticamente todo medio de comunicación de ideas en la actual sociedad de masas, requiere la erogación de dinero” [la traducción es propia].

En todo caso, exige de las personas el recurso a medios menos costosos o más eficientes para llegar a la misma cantidad de personas a las que se alcanzaba previamente, aunque con menos fondos.

III.B. Regular la libertad de expresión

Ambas posturas cuentan con argumentos sólidos en su favor y ninguna de ellas es verdadera, en tanto la restante es falsa. Recordemos que ninguna regulación es neutral; la respuesta que se dé a la pregunta de la naturaleza jurídica de los gastos independientes es eminentemente política y tiene un profundo impacto práctico, en tanto modificará el escenario de los intereses en tensión.

Es que regular la libertad de expresión, especialmente en materia política, es una cuestión mucho más sensible que establecer límites al ejercicio del derecho de propiedad. Es precisamente contra el silenciamiento de los ciudadanos por parte del Estado en cuestiones políticas que fue reconocido inicialmente el derecho a la libertad de expresión.¹⁸ Aun así, incluso si consideráramos a los gastos independientes como una forma de expresión, es necesario remarcar que existen situaciones especialísimas en las que este puede ser regulado.

Para saber si existe algún interés de la sociedad que prevalezca y justifique una regulación en una materia tan sensible, es necesario previamente determinar cuál es el rol que se asigna al Estado dentro del proceso político. Si creemos que el Estado debe asumir un rol pasivo y garantizar el “libre mercado de las ideas”,¹⁹ entonces debe mantenerse al margen y no regular en la materia, pues no existe un objetivo esencial que justifique regulación alguna.

Si, por el contrario, el proceso político encuentra su funcionamiento ideal cuando el Estado garantiza un debate amplio, robusto y desinhibido,²⁰

18. Para un análisis histórico pormenorizado de la cuestión, ver AMAR, *America's Constitution: A Biography*, pp. 319-321.

19. Concepto acuñado por John Stuart Mill en su famoso libro *On Liberty*, y posteriormente recogido por el juez Oliver W. Holmes en su disidencia en el caso “Abrams v. United States” (1919).

20. El concepto del debate amplio, robusto y desinhibido fue consagrado por el juez norteamericano William Brennan en su famosa opinión en la causa “*New York Times Co. v. Sullivan*”, (1964).

entonces cabe preguntarse si estas restricciones amplían el debate o lo clausuran. Como sostiene Owen Fiss, “tal vez las regulaciones en cuestión puedan ser vistas como ampliaciones, más que límites, a la libertad de expresión. Este entendimiento de lo que el Estado busca conseguir transformaría lo que, en un principio podría ser visto como un conflicto entre libertad e igualdad en un conflicto entre libertad y libertad”.²¹ Continúa Fiss: “[...] esta formulación no haría desaparecer todos los desacuerdos, ni eliminaría la necesidad de tomar decisiones difíciles, pero sí ubicaría esas decisiones dentro de una matriz común”.²² Si se considera que estas restricciones en la libertad de algunos redundan en un fortalecimiento del debate democrático, es posible una regulación de los gastos de campaña, aún si los entendemos como verdadera expresión.

Por el contrario, si bien quienes sostienen que el rol del Estado se debe limitar a mantener la neutralidad a los fines de respetar el “libre desenvolvimiento” de las ideas dentro del proceso político aceptan que la ausencia de corrupción es un objetivo estatal lo suficientemente importante, creen que existe, para servir estos importantes objetivos, un medio eficaz y muchísimo menos restrictivo para controlar la corrupción, que no recorta la libertad de los ciudadanos y que trataremos en el punto IV: la publicidad y transparencia.

III.C. El rol de las personas jurídicas

Analizadas las principales implicaciones y dificultades de los aportes y gastos de personas individuales, cabe detenernos en el rol que juegan las personas jurídicas en el financiamiento electoral. Si bien ellas no tienen derechos políticos,²³ sí los ostentan las personas que las integran.

Un punto de vista respetuoso de la libertad de expresión prescribiría, en principio, permitir a las personas jurídicas participar en el financiamiento

21. FISS, *The Irony of Free Speech*, p. 15.

22. FISS, *The Irony of Free Speech*, p. 15.

23. Vale recordar, con respecto a la libertad de expresión, que en la Opinión Consultiva OC-22/16 del 26 de febrero de 2016 la Corte Interamericana de Derechos Humanos manifestó recientemente que las personas jurídicas no son titulares de los Derechos contenidos en la Convención, por lo que no existe un “derecho humano” de estas a expresarse. Asimismo, el Artículo 14 de la Constitución argentina está redactado en términos de “habitantes” y no de personas.

de campaña (tal vez alegando que, al hacerlo, sus integrantes ejercen su derecho de participar en el proceso político agrupados bajo una forma societaria). Mas resultaría un grave menoscabo a todo principio igualitario si consideramos la inquietud que se generaría por las enormes sumas de dinero que pueden inyectar las corporaciones en cualquier campaña, las cuales pueden ser decisivas en una elección reñida y traer aparejados acuerdos opacos alcanzados por estas y el candidato. Es necesario reconocer, sin embargo, que la cuestión admite ciertos grises: cuando hablamos de personas jurídicas no siempre hablamos de multinacionales, e incluso algunas personas físicas tienen, por sí solas, mayor poderío económico que muchas pequeñas empresas.

Retomando el punto inicial, otro argumento decisivo en contra del financiamiento empresario tiene que ver con que las sociedades no son sino una ficción legal que agrupa a individuos, a fines de obtener ganancias. De allí se sigue que permitir que ellas participen en el financiamiento de campaña es, en rigor de verdad, permitir a quienes las conforman hacerlo dos veces: por sí y en nombre de la sociedad. Asimismo, la conveniencia o no de un candidato desde el punto de vista empresario tiene que ver con el impacto que la aplicación de su plataforma política podría tener en su economía, lo cual es perfectamente legítimo. Pero ello puede ir directamente en contra de otros intereses de los que, por su naturaleza, las sociedades carecen y que las personas físicas tienen en mente al votar: el medioambiente, los derechos laborales y de la seguridad social, los derechos de las comunidades indígenas, etc. Y no hay razón para consagrar un sistema que privilegie unas preocupaciones por sobre otras al punto que permita que quienes defienden cierto tipo de intereses puedan brindar más apoyo económico que otros al candidato de su interés, pues eso torcería incluso el rol de absoluta neutralidad en el proceso político que reclaman del Estado aquellos que sostienen que el proceso político es un libre mercado de ideas.

Por eso es que las ONG y otras sociedades sin fines de lucro podrían, desde esta perspectiva, gozar de una regulación algo más laxa. La voz de la sociedad civil, que ellas encarnan, es imprescindible en una sociedad democrática. Por otro lado, podrían ser usadas como un vehículo para sortear restricciones legales. Por ese motivo, aunque sería ilógico silenciar, por ejemplo, a organizaciones protectoras del medioambiente y los derechos humanos en nombre del debate democrático, debería estarles vedado la contribución directa a la campaña de candidatos. Sin embargo, podría concedérseles la potestad de realizar gastos independientes, en una suma

módica, y circunscriptos a su objeto social, pues el papel de las asociaciones de la sociedad civil en el debate público es más simbólico que económico, y existen muchas y variadas, con diferentes áreas de interés.

IV. TRANSPARENCIA

Si hay algo que tienen en común la mayoría de los países con interés en reducir la corrupción electoral es el establecimiento de políticas de transparencia. Desde el punto de vista estrictamente pragmático, los beneficios que la transparencia como política anticorrupción aporta al proceso político son enormes en contraposición con los pequeños sacrificios que exige. Planteado esto en los términos en que hemos desarrollado este trabajo, el consenso político se traduce en que la transparencia electoral es una verdadera victoria democrática. No porque ella implique que cada postura ceda terreno en pos de llegar a un acuerdo, sino porque su implementación lleva a la realización más pura de los ideales de libertad e igualdad.

IV.A. Objetivos generales de las políticas de transparencia

Independientemente de las particularidades de cada elección (nacionales o locales, legislativas o ejecutivas, se trate de un sistema bipartidista o pluripartidista, etc.), los objetivos generales de cualquier política sería de transparencia pueden resumirse en los siguientes: (i) dotar al electorado del mayor nivel de información posible respecto de los candidatos, (ii) facilitar el control estatal con respecto a los límites del financiamiento privado y (iii) aumentar el *accountability* de aquellos que resultan victoriosos.

IV.A.1. Informar al electorado

Si la tensión entre derechos antes planteada resultaba ser un obstáculo para la implementación de regulaciones al financiamiento electoral, ellos encuentran un terreno común de realización en el campo de la transparencia. La problemática de anteponer la libertad o la igualdad desaparece, y ambos valores son llevados a su máxima expresión gracias a una sola herramienta: la información.

Desde una postura respetuosa de las libertades individuales en el proceso electoral, el electorado no solo tiene la libertad de votar al candidato de

su preferencia, sino que está en el interés común procurar que esa libertad se amplíe constantemente. Un ciudadano es capaz de ejercer en plenitud su libertad cuando cuenta con la información suficiente respecto del abanico de opciones disponibles y las características de cada una de ellas, entre las cuales puede tomar una decisión razonada con fundamento exclusivo en la información que logró obtener y analizar. Por contrario, aun teniendo el derecho de escoger libremente entre los candidatos presentados en una determinada elección, la libertad se vuelve ilusoria cuando el electorado no puede discernir entre las opciones presentadas, no logra desentrañar las verdaderas implicancias de escoger a uno u otro candidato, recibe únicamente información sobre uno o algunos pocos candidatos, o peor aún, la recibe teñida o filtrada maliciosamente por quien detenta el canal a través de la cual esta se divulga. El objetivo es claro: una política de transparencia amplía la libertad en el proceso electoral, no la disminuye.

Por otro lado, el ideal igualitario ínsito en toda democracia también se perfecciona cuando el Estado garantiza que todos los votantes partan de la misma base de conocimiento respecto del abanico de opciones. Lograr algún piso mínimo de conocimiento nunca es fácil, pero los esfuerzos estatales por reducir la brecha entre quienes se dedican y viven desde adentro a la política, quienes se desempeñan en oficios y profesiones que giran en torno a ella, quienes tienen un interés esporádico tan solo en los asuntos más trascendentales que marcan a la sociedad, o quienes no cuentan siquiera con los niveles de escolarización obligatorios, comienzan con procurar que la mayor cantidad de cuestiones sobre los candidatos y sus campañas sea de público conocimiento. Los esfuerzos igualitaristas comienzan, por lo tanto, también con políticas de transparencia.

IV.A.2. Facilitar el control estatal a las contribuciones privadas

Por otro lado, conocer la identidad de los aportantes y la cantidad de dinero involucrado no solo resulta en beneficio del electorado. La transparencia en el origen de los fondos es también de interés del Estado en su responsabilidad de velar por el cumplimiento de la regulación adoptada en materia de financiamiento electoral. En la medida en que existan regulaciones que impongan límites a las contribuciones dinerarias electorales realizadas por los ciudadanos, la transparencia resulta una condición *sine qua non* para poder efectuar un control estatal eficaz; el dinero "anónimo" es sencillamente irrastreadable.

En el marco de una contienda electoral en la que no se publique el origen del dinero que financia los *spots*, los actos ante masivas audiencias, los afiches en las calles, y el resto de actividades de campaña, el Estado jamás podrá asegurarse de que las fuentes de ese financiamiento sean legítimas y de que no se haya incurrido en violaciones a los límites impuestos a las contribuciones.

El derecho comparado brinda gran cantidad de ejemplos que confirman la idea de que la acción estatal solo puede prevenir, detectar y sancionar la corrupción electoral si el sistema de financiamiento fuerza la publicidad del dinero involucrado.²⁴

IV.A.3. Aumentar el accountability de los candidatos victoriosos

Incluso si las posiciones político-filosóficas sobre los límites al financiamiento privado no logran ser superadas, incluso si la comunidad jurídica no se pone de acuerdo respecto de la naturaleza que adopta el dinero utilizado en ocasión de una campaña, e incluso también si la sociedad no está dispuesta a ceder aspectos de su libertad o igualdad en la participación política en miras a reducir la corrupción electoral, una política de transparencia y publicidad exitosa parecería ser suficiente para desalentar la indebida injerencia en el proceso político de intereses ajenos a este.

Lograr que los partidos políticos blanqueen la totalidad del origen de los fondos que reciben no solo resultaría, como se expuso más arriba, de gran beneficio para el electorado y para el Estado durante los años electorales. Su utilidad trasciende cualquier elección en particular: la transparencia incrementa considerablemente la rendición de cuentas (o *accountability*) de los candidatos que logren ejercer la función pública, dado que es posible realizar un control permanente de su accionar durante toda su gestión. Entendemos que la rendición de cuentas se perfecciona cuando se puede contrastar la plataforma política que el candidato expuso durante la campaña con el listado de sus aportantes y las medidas concretas que adopte al asumir su cargo. Al identificar con claridad el origen del dinero gracias al cual un candidato logró ocupar un cargo público, podremos advertir con

24. En la Argentina, por ejemplo, entre las contribuciones o donaciones que está prohibido recibir por parte de los partidos políticos se encuentran aquellas hechas de manera anónima. Este impedimento se extiende incluso a las donaciones realizadas con el cargo de no divulgar la identidad del contribuyente o donante. Artículo 15, a) de la ley 26.215.

mayor facilidad si sus medidas terminan respondiendo a los intereses de quienes financiaron su campaña.

IV.B. El anonimato en la participación política

A esta altura parecería estar claro que el principal enemigo de la democracia, al menos en materia electoral, es el secretismo en la participación política. Pero si bien exigir la plena publicidad de la identidad de los contribuyentes recibe generalmente el apoyo casi unánime de todo el espectro político, los pocos reparos que las políticas de transparencia han suscitado merecen ser atendidos. Naturalmente, estas implican un retroceso en materia del derecho a la privacidad.

En la lucha contra la corrupción, uno de los primeros derechos sobre los que se avanza es el de la privacidad. Pero, paradójicamente, el derecho a ejercer algún nivel de participación en una campaña electoral permaneciendo anónimo no resulta contrario al desarrollo de elecciones íntegras y democráticas. Todo lo contrario, garantizar la privacidad de los actores puede llegar a ser vital para alentar y promover el involucramiento político de la mayor cantidad de personas en el proceso electoral. El respeto por el anonimato se transforma, en este caso, en un verdadero valor democrático.

Cuando analizamos la participación de algún actor con suficiente influencia como para torcer el resultado de una elección o moldear los intereses de algún candidato en particular, lo último que se busca es que su accionar escape al control del Estado y/o al conocimiento del electorado. Pero ¿qué ocurre cuando la prohibición de participar anónimamente desalienta a personas individuales de involucrarse activamente en el proceso político? Abordar correctamente este supuesto desde la regulación electoral debería ser un objetivo de todo aquel que valore la participación amplia y libre en este proceso.

Existen argumentos históricos de peso para considerar al anonimato un valor no contradictorio con la democracia. Por el contrario, abundan ejemplos de ideas difundidas anónimamente a los fines de resguardar la identidad del emisor contra la persecución política.

Si en el pasado esa persecución adquiría la forma de atentados contra la integridad física, en la actualidad la persecución política puede traducirse en amenazas, censura, o el riesgo de la pérdida del empleo, entre otras.²⁵

25. Tal vez el caso paradigmático de un escrito político hecho bajo un seudónimo sea “El

La experiencia extranjera pareciera indicarnos que estos riesgos no son ilusorios. La Corte Suprema de los Estados Unidos ha tratado esta cuestión en el caso “NAACP v. Alabama” (1958).²⁶ Allí sostuvo que la Primera Enmienda de la Constitución garantiza a una agrupación política el derecho a mantener en secreto la identidad sus miembros, siempre que se haya acreditado que revelarlos podría dar lugar a represalias económicas, pérdida de empleo, amenazas físicas u otras manifestaciones de hostilidad pública.

Incluso nuestra propia legislación electoral, heredera de la Ley Sáenz Peña, consagra el voto secreto, reforzando el principio según el cual la participación política no ha de ser producto de represalias.

Lo expuesto anteriormente nos lleva a preguntarnos si es posible para el Estado disuadir la corrupción electoral siendo, al mismo tiempo, respetuoso del derecho a una participación anónima en el proceso político. Creemos que sí. El interés estatal en adoptar medidas contra la corrupción a través de políticas de transparencia no implica necesariamente avanzar por sobre el derecho a la privacidad en todas sus esferas.

Si bien en términos generales podríamos reconocer la existencia de un valor intrínseco en la participación anónima en la vida política, creemos que el anonimato debe ceder cuando se trata de las manifestaciones a favor de la elección o derrota de un candidato durante la campaña electoral. Como regla general, creemos que las personas deben recibir la mayor protección posible contra represalias basadas en las posiciones políticas que expresan públicamente. Sin embargo, la relevancia del anonimato puede y debe ser confrontada con la particular necesidad de resguardar la integridad y transparencia del proceso electoral.

Cuando está en juego el interés del electorado en tomar la decisión más informada posible, o el interés de toda la comunidad de evitar la influencia indebida de quien tiene al alcance de su bolsillo la capacidad de torcer los resultados de una elección y cooptar para sí al candidato victorioso, el anonimato puede esperar.²⁷

Federalista”.

26. United States Supreme Court, “NAACP v. Alabama” (1958). Ver Lowenstein & Hasen & Tokaji, *Election Law: Cases and Materials*, pp. 885-888.

27. En idéntico sentido, ver la opinión en disidencia de Antonin Scalia en “McIntyre v. Ohio Elections Commission” (1995), quien ante la pregunta de si “el derecho al anonimato es un valor tan prominente en nuestro sistema constitucional que incluso la protección

IV.C. La eficacia de la transparencia

La efectividad de una política de transparencia electoral no puede ser juzgada de manera insular con respecto al resto de las regulaciones de financiamiento de campaña.²⁸ La mera existencia de reglas que obliguen a dar publicidad al origen y cuantía de las contribuciones en dinero podrían no resultar suficientes por sí solas para disuadir de la corrupción electoral. Resulta necesario considerarlas conjuntamente con las decisiones tomadas respecto de la naturaleza que le asignamos al dinero y de la valoración hecha sobre los derechos de libertad e igualdad que toda regulación necesariamente limita.

Podríamos, por un lado, ser extremadamente respetuosos del ejercicio de las libertades individuales a lo largo de todo el proceso político y desconocer plenamente la eficacia (y oportunidad) de los límites a la financiación impuestos por la regulación. Si creemos que el dinero que es utilizado exclusivamente como vehículo para expresarse adquiere una entidad asimilable a la mismísima expresión que él facilita, entonces probablemente adoptaremos una postura favorable a la libre utilización de ese dinero con las mismas restricciones y alcances que el Derecho le otorga a la libertad de expresión. Al sostener esta postura reconoceríamos que los límites impuestos a la cantidad y origen de los gastos independientes implican un agravio inaceptable para la democracia. Las políticas de transparencia serían, en ese caso, las únicas medidas regulatorias verdaderamente respetuosas del orden constitucional.

Además, no resulta ilógico suponer que los grandes actores cuya indebida influencia económica tememos, encontrarán alternativas por fuera de la regulación electoral para imponer sus intereses en la agenda de los candidatos. Si esto es cierto, entonces es preferible canalizar esa influencia por mecanismos institucionalizados para mantenerla dentro de la esfera del conocimiento y escrutinio público, antes que ignorar el hecho de que los candidatos están siendo financiados por intereses de sectores cuya

del proceso electoral puede ser dejada de lado”, respondió tajantemente por la negativa, exceptuando aquellos casos en los que la transparencia forzada podría “resultar en amenazas, hostigamiento, o reprimendas de los oficiales del Gobierno o del sector privado” [la traducción es propia].

28. Respecto del “enfoque sistemático”, ver ROSE-ACKERMAN, *La corrupción y los gobiernos: causas...*, p. 55.

identidad desconocemos. El verdadero *accountability* de los funcionarios públicos solo puede ser ejercido si logramos poner sobre la mesa todos los intereses que marcarán sus políticas públicas. Ignorar este hecho implicaría aumentar la corrupción electoral y, en consecuencia, la irresponsabilidad gubernamental.

Por el contrario, si asignamos un estricto carácter de propiedad a los gastos independientes, la política de transparencia electoral adquiere otro sentido. El interés estatal perseguido estaría, entonces, en procurar aumentar la integridad del proceso electoral, manteniendo un debate lo más amplio posible y robusteciendo las voces de quienes ven sus oportunidades de hacerse escuchar disminuidas. Si los gastos son hechos en dinero, y este resulta distorsivo del proceso político, entonces los gastos independientes deberán ser objeto de regulación estatal.

Así, "blanquear" el financiamiento no resultaría útil únicamente a los fines de informar al electorado. La amplia batería de regulaciones que estaríamos dispuestos a implementar sobre el dinero solo podría ser realizada si el Estado tiene pleno conocimiento de la identidad y cantidad de influencia que en cada elección se disputa. No se trata ya de canalizar institucionalmente el financiamiento que deseamos prevenir, sino de, efectivamente, *prevenirlo*. Incluso reconociendo que los grandes actores encontrarán siempre la manera de filtrar su dinero en las contiendas electorales, debemos volver a la premisa de Rose-Ackerman por cuanto el objetivo no podrá ser eliminar completamente la corrupción.²⁹ Las políticas de transparencia y publicidad serían entonces indispensables en la consecución del interés estatal en mantener la integridad del proceso electoral y la amplitud del debate público. La corrupción, antes de ser legalizada, habría de ser disminuida.

V. CONCLUSIÓN

En el presente artículo se propuso reflexionar sobre algunos aspectos específicos de la prevención de la corrupción en materia electoral que, consideramos, requieren un debate de corte ideológico antes de ser reguladas. Otras cuestiones, tales como el correcto balance entre financiamiento pú-

29. ROSE-ACKERMAN, *La corrupción y los gobiernos: causas...*, p. 94.

blico y privado en sistemas mixtos, o la forma en la que debe ser distribuido el dinero que reparte el Estado entre los diferentes candidatos, podrían haber sido objeto de estudio del presente y quedaron afuera por motivos de espacio.

En el punto II se intentó poner en cuestión la noción, bastante extendida, de que un sistema de financiamiento de campaña íntegramente público es más efectivo en el combate contra la corrupción.

Creemos que el punto III señala una carencia preocupante en la legislación argentina y, sobre la base de la experiencia extranjera, anticipar los debates jurídicos y político-ideológicos sobre los que se podría sustentar, en el futuro, el debate acerca de los gastos independientes de campaña. Asimismo, intentamos esbozar mínimamente nuestro parecer acerca del efecto distorsivo que tiene sobre el debate público la participación de personas jurídicas en las campañas electorales.

Finalmente, en el punto IV se intentó mostrar que a pesar del consenso que reúnen las políticas de transparencia a lo ancho del espectro político, estas no pueden ser entendidas aisladamente, sino como un elemento más de un sistema regulatorio, y que tendrán diferente impacto en función de otros componentes de dicho sistema. Por ello, aunque a primera vista parecen constituir la alternativa menos restrictiva de derechos para disuadir la corrupción electoral, su eficacia depende de cuáles sean los objetivos perseguidos por la regulación.

En un momento global en que las relaciones entre dinero y política parecerían ser más estrechas que nunca, la reducción de la corrupción en materia electoral es una *conditio sine qua non* del mejoramiento —o al menos mantenimiento— de la calidad democrática, pues aquella afecta a los tres elementos de la noción de democracia: autogobierno, libertad e igualdad, resquebrajándola desde adentro. Si algo positivo podemos extraer de la situación límite en que se encuentran las democracias actuales, es la toma de conciencia de su precariedad, y el consenso, más o menos instalado, de lo preocupante de esta situación.

Un abordaje regulatorio serio de la cuestión implica reconocer una serie de realidades. En primer lugar, que no es posible eliminar la corrupción. En segundo lugar, que el aproximamiento no debe centrarse en el análisis de los estímulos que esas reglas brindan a los actores, sino más bien en reducir los estímulos existentes que la hacen viable. En tercer lugar, que por más nobles que sean nuestras intenciones, toda regulación conlleva limitaciones en materia de *libertad e igualdad*. Debemos decidir, entonces,

qué derechos y en qué medida estamos dispuestos a ceder, para combatir la corrupción.

BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, Bruce, *Crediting the Voters: A New Beginning for Campaign Finance*, URL <https://prospect.org/article/crediting-voters-new-beginning-campaign-finance>, consultado 15/04/2019.
- ALEXANDER, Herbert E., “Election Finance” en ROSE, Richard (ed.), *International Encyclopedia of Elections*, CQ Press, 2000, Washington D.C.
- ALCONADA MON, Hugo: “Una campaña cuesta cien millones de dólares”, URL <http://www.laizquierdadiario.com/Alconada-Mon-Una-campana-cuesta-cien-millones-de-dolares>, consultado 20/04/2019.
- AMAR, Akhil Reed, *America’s Constitution: A Biography*, Random House, 2005, New York City.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-22/16, solicitada por la República de Panamá, sobre la titularidad de derechos de las personas jurídicas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, 26/02/2016.
- FISS, Owen M., *The Irony of Free Speech*, Harvard University Press, 1996, Cambridge.
- HOLMES, Stephen & SUNSTEIN, Cass R., *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*, Siglo Veintiuno Editores, 2012, Buenos Aires.
- LOWENSTEIN, Daniel H. & HASEN, Richard L., & TOKAJI, Daniel P., *Election Law: Cases and Materials*, Carolina Academic Press, 2012, Durham.
- Poder Ejecutivo Nacional, “Administración Pública Nacional”, Decreto 357/02, 21/02/2002.
- , “Administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional”, Decreto 1344/07 reglamentario de la ley 24.156, 4/10/2007.
- , “Propaganda y publicidad”, Decreto 984/09, 27/07/2009.
- , “Administración pública nacional”, Decreto 151/15 modificación Decreto 357/02, 17/12/2015.
- , “Administración pública nacional”, Decreto 725/16 modificación Decreto 357/02, 31/05/2016.

- PRZEWORSKI, Adam, *¿Qué esperar de la democracia? Límites y posibilidades del autogobierno*, Siglo Veintiuno Editores, 2010, Buenos Aires.
- RASKIN, Jamin & BONIFAZ, John, “Equal Protection and the Wealth Primary” en *Yale Law & Policy Review*, Vol. 11, Art 3, 1993, Iss. 2.
- República Argentina, Ley 26.215 de Financiamiento de los Partidos Políticos, 20/12/2006.
- , “Código Electoral Nacional”, Ley 27.337.
- , Proyecto de Ley N° S-3730/18, de Modificación del Régimen de financiamiento de los partidos políticos.
- ROSE-ACKERMAN, Susan, *La corrupción y los gobiernos: Causas, consecuencias y reformas*, Siglo Veintiuno Editores, 1999, Madrid.
- United States Supreme Court, “Buckley v. Valeo”, 30/01/1976, 424 U.S. 1 (1976)
- , “New York Times Co. v. Sullivan”, 9/03/1964, 376 U.S. 254 (1964).
- , “Abrams v. United States”, 10/11/1919, 250 U.S. 616 (1919).
- , “NAACP v. Alabama” 357 U.S. 449, (1958).
- , “McIntyre v. Ohio Elections Commission”, 18/04/1995, 514 U.S. 334 (1995).
- WEAVER, Russel L., *The First Amendment: Cases, Materials and Problems*, Carolina Academic Press, 2017, Durham.